Análise de 03 reportagens sobre Federalismo Fiscal

01) Para analistas, é preciso acordo para o fim da "guerra fiscal" (publicado no Jornal Valor Econômico, 08/11/2016)

A guerra fiscal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é disfuncional, gera ineficiência para a economia e insegurança jurídica para as empresas. A situação fiscal dos Estados e do governo federal dificulta a discussão, mas, mesmo que não haja solução ideal nos próximos anos, o debate precisa ser priorizado e enfrentado. Um dos receios é de que, se não for solucionada entre União e entes federados, a guerra fiscal será resolvida por outra instância, como por exemplo o Supremo Tribunal Federal (STF).

(...) Uma iminente decisão do STF voltou a ser preocupação depois que, um dia após assumir a presidência do Supremo, em setembro, a ministra Carmen Lúcia declarou que a mais alta corte do país poderia mediar um acordo entre os Estados sobre o assunto. Além disso, liminar concedida em ação civil pública em outubro impede o governo do Estado do Rio de Janeiro de baixar novos incentivos e prorrogar os já existentes.

Quando se fala de ICMS e de guerra fiscal, disse Eduardo Guardia, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, não há saída fácil. A percepção de saídas individuais não é algo mais sustentável, salienta ele. "É um momento extremamente difícil para falar com o Secretário de Fazenda sobre uma possibilidade de perda de arrecadação. Por outro lado, é nesse momento que discutimos as reformas de fundo", diz ele.

Para Guardia, uma das premissas para discutir solução à guerra fiscal é a necessidade de uma regra de transição para os benefícios. Ele é a favor de explicitar todos os incentivos existentes "na largada", sendo que o que não for explicitado não poderá ser aceito.

Guardia questiona, porém, se o benefício pode ou não ser estendido a novos contribuintes, como estabelece a proposta do Projeto de Lei Complementar 54 (PLP 54). "Entendo que devemos passar a linha e ser um pouco mais duros com a concessão de novos benefícios. Se não houver interrupção, temo que não cheguemos aonde queremos chegar."

Para ele, seria um erro convalidar benefícios existentes sem haver regra de transição. Guardia defende a redução gradativa das alíquotas interestaduais de ICMS. "Há o problema do acúmulo de créditos, mas é preciso discutir uma solução para mitigar isso." Para ele, talvez as medidas não contemplem a solução ideal, mas é preciso discutir. "Se estamos no caminho certo, é preciso avançar com o que temos." Em relação à implementação de uma política de desenvolvimento regional pela União, Guardia salienta que seja qual for a solução, ela precisa caber dentro da restrição orçamentária atual.

Ana Carla Abrão Costa, Secretária de Fazenda de Goiás, destacou a diferença das dinâmicas econômicas entre os vários Estados e a necessidade de política concreta de desenvolvimento regional. Ela lembrou que Goiás foi um dos mais agressivos na concessão de incentivos e que isso foi importante para o Estado. "Os benefícios trouxeram desenvolvimento, o PIB do

Estado cresceu dez vezes nos últimos 15 anos." Reconhece, porém, a importância de discutir os excessos e a ineficiência trazidos pela guerra fiscal.

A redução gradual de incentivos fiscais, diz ela, precisa ser discutida com as empresas para não haver ruptura. Só após vários passos, será possível discutir um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA). "Não vejo ambiente político econômico para construir uma proposta com essa complexidade nos próximos três a quatro anos", diz. Mesmo assim, para ela, o debate é importante.

Hélcio Tokeshi, Secretário de Fazenda de São Paulo, disse "certamente não vamos resolver [a guerra fiscal] no contexto atual, num governo em que há pouco horizonte de tempo", referindo-se aos dois anos de mandato do presidente Michel Temer. "É preciso usar bem os próximos dois anos para chegar em 2018 com proposta mais madura."

Bernard Appy, Diretor do CCif, defendeu proposta da entidade, pela qual haveria proposta legislação de ICMS unificada, com alíquota única por Estado, idealmente, com liberdade de fixação pelo ente federado. Appy entende que a proposta cria um novo ICMS, simplifica o sistema tributário, permite tributação para o destino, com redução da alíquota interestadual, e eleva a produtividade, embora os Estados percam poder na atração de investimentos.

Appy destacou que a generalização dos incentivos causa perda de arrecadação entre R$ 50 bilhões a R$ 60 bilhões ao ano. Ao mesmo tempo, a guerra fiscal causa insegurança jurídica às empresas, já que é clara a posição do STF sobre a inconstitucionalidade dos benefícios não aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Comentários do conteudista: A reportagem acima explora um dos principais problemas vivenciados em nossa federação, que é a Guerra Fiscal envolvendo o ICMS. De modo geral, guerra fiscal é a disputa entre Municípios e Estados para ver quem oferece melhores incentivos para que as empresas se instalem em seus próprios territórios.

Explicando melhor, para atrair investimentos e, consequentemente, mais riqueza e geração de renda para sua região, vários governos promovem incentivos variados para as empresas. Isso pode ocorrer desde isenção de impostos e infraestrutura até a instalações de determinadas empresas com recursos públicos. Muitas localidades oferecem a isenção de impostos para empresas e fábricas no sentido de compensar a falta de infraestrutura existente em suas áreas, o que eleva o custo das empresas com transporte comunicação, sob o argumento de que seria impossível competir com os grandes centros industriais do país caso os recursos utilizados na guerra fiscal não existissem.

As desvantagens da guerra fiscal fazem com que o Brasil deixa de arrecadar volumosos recursos de impostos (por exemplo, o ICMS), em virtude da disputa. Em outras palavras, o excesso de incentivos fiscais diminui a arrecadação tributária.

Note que sempre haverá um círculo vicioso. A falta de infraestrutura leva o poder público local a diminuir a arrecadação de impostos com empresas, o que diminui os recursos arrecadados (não só dos Estados e dos Municípios, mas também da União), diminuindo, assim, a verba para a construção de novas infraestruturas. Logo, é necessário um esforço do

governo federal, em parceria com os governos subnacionais, para ampliar a rede estrutural do país e democratizar os investimentos sem prejudicar as regiões já industrializadas, sem, contudo, diminuir excessivamente a arrecadação tributária do país.

02) Atípico, federalismo do país esvazia o poder dos Estados (publicado no Jornal Folha de São Paulo, 16/03/2011)

Para que servem as Assembleias Legislativas? Essa é uma boa pergunta.

Em teoria, o Brasil é uma República Federativa, o que significa que o poder é constitucionalmente repartido entre uma autoridade central (a União) e as unidades políticas que a compõem (os Estados). A Carta de 88 incluiu os Municípios nesse bolo.

O problema, como veremos, é que o federalismo brasileiro é meio atípico.

De um modo geral, Federações surgem quando entidades políticas preexistentes decidem juntar-se para um propósito comum. Foi bem esse o caso dos EUA, quando as 13 colônias originais se uniram em 1776 para combater o poder imperial inglês.

Elas tiveram a clarividência de já iniciar sua união estabelecendo limites para a atuação do governo federal, graças a que os Estados norte-americanos gozam até hoje de bastante autonomia.

No Brasil, que desde a origem era governado de forma centralizada pelos portugueses, o próprio federalismo foi estabelecido por decreto presidencial, após o golpe que derrubou a Monarquia em 1889. O sistema federativo foi referendado pela Constituição de 1891, mas as distorções que fazem a balança pesar em favor do governo central jamais desapareceram.

O quadro fica claro na Carta de 1988. O artigo 22 reza: "Compete privativamente à União legislar sobre:". Seguem-se 29 incisos que resumem quase tudo que é importante, de todas as áreas do direito à seguridade social, passando pelos pontos centrais da economia. A Constituição não estabelece competências exclusivas para as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Dá-lhes apenas o direito de legislar, e em concorrência com a União, sobre temas menos candentes, como orçamento, serviços forenses, caça e pesca etc. (art. 24).

O resultado é uma Federação desequilibrada. De um lado, o governo central, pelo qual passam todas as decisões importantes e sobre o qual recaem todos os holofotes. De outro, as Assembleias e Câmaras. Elas compõem duas estruturas completas que se superpõem e têm pouco espaço para atuar.

Exceto por peças específicas, como planos diretores e orçamentos, os legisladores locais dedicam-se a tarefas como batizar logradouros e propor datas comemorativas. Exatamente por isso, ficam sob vigilância reduzida.

Comentários do conteudista: Note que a reportagem acima explora importantes problemas característicos do federalismo brasileiro, por exemplo, a questão da definição clara de competências entre os entes da Federação. O debate sobre as competências foi abordado no presente curso.

03) Fragilidade do Federalismo brasileiro tem raiz histórica (publicado no Jornal O Globo, 08/12/2012)

A fragilidade do federalismo brasileiro remete ao próprio surgimento da República, em 1889. Ao contrário dos Estados Unidos, que foi fundado a partir da união das treze colônias autônomas, a federação brasileira foi instituída de um Estado que já era único. Na proclamação da República, as províncias do Império foram transformadas em Estados-Membros da federação e tiveram a autonomia ampliada. De acordo com o professor de Direito da UnB, Mamede Said, aí está a raiz da fragilidade de Estados e Municípios vista ainda hoje:

— A grande concentração de poderes da União é característica do surgimento da nossa federação. Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, no qual cada um abdicou da sua soberania em prol da soberania do estado federal, aqui você tinha um estado unitário, um centro só de poder e uma só unidade jurídica. Na raiz da debilidade do nosso processo federativo, encontra-se a matriz histórica.

A consequência mais evidente da diferença de formação se exibe na liberdade legislativa de cada país. Junto com a escolha de Barack Obama no mês passado, os americanos votaram pela legalização ou proibição da maconha, da pena de morte, do aborto e até da eutanásia. No Brasil, a maioria das questões é disciplinada por leis federais. A centralização se repete na gestão dos recursos. Segundo o ex-presidente do Ipea e professor da FGV Fernando Rezende, historicamente a questão federativa brasileira foi pouco discutida.

— Na história do Brasil, o federalismo foi discutido em profundidade duas vezes: na Independência e na Proclamação da República. Depois disso, o tema mais relevante para a questão federativa foi a reforma promovida pela Emenda Constitucional de 1965, que, ao contrário do que muita gente pensa, não foi elaborada pelo regime militar, mas por uma comissão nomeada pelo Ministério da Fazenda em 1963. Essa comissão desenhou um modelo de federalismo fiscal, e naquele momento promoveu um importante equilíbrio nas relações federativas — afirma Rezende.

A comissão recompôs competências tributárias, criou o regime de transferências que viria a dar origem ao Fundo de Participação dos Estados e uma política de desenvolvimento regional. Segundo o professor, quase cinco décadas se passaram e esse modelo foi modificado e remendado seguidas vezes, resultando em um acúmulo de distorções.

Para completar, a economia brasileira passou por mudanças na década de 1990, com abertura da economia, privatização das estatais, liberalização dos fluxos financeiros e novas tecnologias que permitiram que as relações econômicas entre estados e regiões brasileiras com o exterior se fortalecessem.

— Os estados se enfraqueceram, perderam participação na repartição do bolo fiscal e no exercício da competência legislativa. Os desequilíbrios federativos cresceram, a situação entre os estados é desigual. Tudo isso exige discutir o que é necessário para o reequilíbrio na repartição dos recursos e responsabilidades entre os entes da federação brasileira — diz Rezende.

Comentários do conteudista: Note que a reportagem acima explora indiretamente os conceitos que já havíamos estudados, como federalismo centrífugo e federalismo centrípeto, tomando-se os exemplos dos Estados Unidos da América e do Brasil.